

CAPÍTULO II



Planificación y diseño urbano y regional en Curitiba: el último medio siglo

Traducción y adaptación: Rosa Vásquez, Esperanza Cifuentes y Clara Irazábal. Texto adaptado del libro *City Making and Urban Governance in the Americas: Curitiba and Portland*, de Clara Irazábal (2005).

Clara Irazábal

A. Introducción

A comienzos de la década de los 50, las ciudades de Brasil comenzaron un rápido proceso de urbanización. Curitiba comenzó su proceso de crecimiento en el decenio de los 60, y rápidamente alcanzó la mayor tasa de crecimiento en el país, en promedio 5% anual. Este índice de crecimiento, el cual se repitió en otras ciudades de Brasil y alrededor del mundo, causó numerosos problemas urbanos que llevaron a estado de crisis a muchas metrópolis. Dada la inminente necesidad de manejar este crecimiento, en 1965, se desarrolló un plan urbano preliminar para Curitiba: el Plan Maestro-Plano Diretor-aprobado en 1966, basado en un modelo axial y radial de expansión urbana que integraba el transporte público y usos de suelo mezclados.

Con el proceso de creación del Plano Diretor, y en las siguientes décadas, Curitiba ha sido referenciada como ciudad modelo sostenible ambientalmente, y ejemplo remarcable de un proceso de planificación urbana exitoso y de una colección de proyectos de diseño urbano que son atractivos, innovadores, funcionales, efectivos en cuanto a costo, y replicables. Curitiba se ha destacado entre las ciudades del Tercer Mundo por la manera innovadora, eficiente y con bajo costo como ha tratado sus asuntos de transporte urbano, uso de suelo, y sustentabilidad.

Este capítulo examina los proyectos de diseño y de planificación urbana en Curitiba desde la década de 1960, y muestra el porqué la ciudad merece sus elogios: un efectivo y continuo proceso de planificación que ha garantizado la eficiencia en el transporte público, la preservación cultural e histórica, un centro urbano revitalizado y amigable para los peatones, programas medioambientales efectivos, y una serie de diseños urbanos y proyectos de arquitectura sinérgicos, entre otros logros, han mejorado la calidad del medio ambiente construido en la ciudad.

La concepción e implementación de los proyectos urbanos en Curitiba se han documentado extensivamente. Las políticas involucradas en tales procesos y sus resultados en las estructuras físicas y sociales de la ciudad, sin embargo, aún deben evaluarse críticamente. Para contribuir con esta tarea, propongo la hipótesis formulada en el capítulo introductorio del libro *City Making and Urban Governance in the Americas: Curitiba and Portland* (Irázabal,

2005) acerca de la existencia de un nivel adecuado de involucramiento ciudadano para promover mejores planes efectivos dentro de un contexto democrático. Al hacer esto, argumento que la historia de Curitiba revela que muy poca participación ha comenzado a deslegitimar los procesos de planificación en la toma de decisiones y su implementación, procesos que habían tenido un comienzo brillante en la década de 1960 y una destacada implementación en la década de 1970.

Este documento revela que los actuales problemas de gobernabilidad en Curitiba provienen en gran medida del fallo de las autoridades municipales y estatales en la movilización de los ciudadanos y en permitirles participar en la planificación urbana e implementación de procesos. Como resultado, el número de ciudadanos, políticos, investigadores y organizaciones no gubernamentales (ONG) en Curitiba que no se consideran incluidos apropiadamente en los procesos de planificación ha crecido, y están aumentando su presión para promover visiones pluralistas de la ciudad y abrir un diálogo para discutir su futuro. Curitiba rápidamente se convertiría en un ejemplo de planificación otrora brillante que podría esfumarse si las prácticas locales actuales persisten en relación con la interacción entre el liderazgo gubernamental y el involucramiento de los ciudadanos.

De hecho, existen suficientes señales que apuntan a esa condición. En medio de la aclamación persistente y generalizada sobre la gerencia y planificación urbana en Curitiba, ha habido un pequeño grupo de investigadores locales quienes recientemente han desafiado el avance acrítico de este modelo de desarrollo (Sánchez, 1996, 2003; Urban, 1998(a), 1998(b); Oliveira, 1995, 1998, 2003; Moura, 1999, 2000; Samek, 1996, 1998; Santos Neves, 1998; Firkowski, 1999, 2000; entre otros). Según estos autores, el desarrollo del proyecto de planificación hegemónico desde mediados de la década de los años 1960 en Curitiba ha estado formado principalmente por la conjunción de tres elementos: el acomodo de los diversos intereses dominantes en un proyecto político; la masiva diseminación de los medios de una particular imagen de la ciudad; y la difusión de algunas ganancias materiales para las clases de bajos ingresos. Este ensayo examina estos casos basados en evidencia empírica, y sugiere además que existen por lo menos ciertas tendencias que están comenzando a causar grietas en el modelo de gobernabilidad en Curitiba-específicamente en su régimen tecnocrático-que amenazan con socavar los resultados urbanos exitosos ya alcanzados.

El primero de estos factores es el agudo crecimiento de los problemas metropolitanos y las iniquidades sociales. La polarización entre el centro y la periferia a nivel metropolitano provee un contexto general para el entendimiento de estos problemas⁴⁷. El segundo factor es la

47. En este contexto, Irázabal analiza dos casos particulares: las políticas relacionadas con la creación y la resistencia de dos asentamientos informales en la ciudad central formal, y las negociaciones de las industrias automovilísticas que ingresan en la periferia metropolitana. (Véase Irázabal 2005, capítulo 4).

deficiencia de una estructura institucional coordinada a nivel de planificación y de gobernabilidad metropolitana. Por último, el tercer factor es el incremento del número de ciudadanos políticamente conscientes que demandan participación, lo que está desafiando a los gobiernos y a las instituciones de planificación en la ciudad. Esto último se percibe como una gran reacción a varios factores: a los problemas derivados del crecimiento urbano; a las contradicciones entre el desempeño real y el esperado del gobierno; al reconocimiento de los ciudadanos de su propia responsabilidad en el proceso de planificación; y al conocimiento acerca de proyectos alternativos políticos que han producido transformaciones urbanas más equitativas en otras ciudades de Brasil y alrededor del mundo. Por tanto, se argumenta que la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones en Curitiba es la forma para relegitimar y continuar los procesos de diseño y planificación urbana que tuvieron un brillante comienzo en el decenio de los años 1960 y una implementación loable desde la década de los años 1970 hasta comienzo de la de los años 1990.

Este capítulo no pretende ser una descripción o un análisis exhaustivo de las políticas de desarrollo regional y urbano en Curitiba. Es más bien una síntesis de los logros de planificación y diseño urbano de la ciudad, los principales factores que han hecho posible la experiencia, los cambios más relevantes, y la crítica que puede formularse en este momento histórico⁴⁸.

B. Historia de la planificación y diseño urbano en Curitiba

Curitiba tiene una historia de seis décadas de diseño y planificación urbana formal⁴⁹. Comenzó con el Plan Agache en 1943, diseñado por el urbanista francés Alfred Agache, cuan-

48. Para un análisis más extenso de los aspectos particulares de interés, el lector puede remitirse a una descripción más profunda y analítica en la bibliografía en portugués (ésta incluye académicos, por ejemplo, Santos Neves, 1995; Oliveira, 2000; Samek, 1996; Sánchez, 1997, 2003, etc.; y tesis de doctorado, por ejemplo, Oliveira, 1995). Para las referencias más completas y actualizadas en inglés de los procesos, políticas y proyectos de renovación urbana en Curitiba, ver Ravinovich y Leitman (1993) y Schwartz (2004).

49. Para un análisis más detallado de la historia de la planificación en Curitiba, y la descripción de proyectos particulares, remitirse a IPPUC (2004) y Schwartz (2004).

do Curitiba tenía 120.000 habitantes⁵⁰. Mediante la reestructuración de las redes de calles, este plan estableció lineamientos para un crecimiento concéntrico de la ciudad y provisiones para la zonificación del uso del suelo, medidas de saneamiento, distribución de espacios abiertos, y ubicación de áreas para la expansión urbana. El plan además propuso la construcción de edificios gubernamentales así como centros culturales, uno de los cuales es el Centro Cívico, con entidades públicas federales, locales y estatales, cuya construcción comenzó en 1952, de acuerdo con las tendencias de la arquitectura moderna.

La población alcanzó 180.000 habitantes con una tasa de crecimiento anual de alrededor del 7 % en el decenio de los años 1950, más de lo que el Plan Agache había anticipado. Entonces se creó la primera zonificación activa de Curitiba en 1953 y el primer Plan de Sistema de Transporte Masivo en 1955. En la década de los años 1960, la población se había doblado a 361.309 habitantes, y el rápido crecimiento urbano incrementó la necesidad de gestión urbana. Este crecimiento, unido a la planificación y construcción de Brasilia, a finales del decenio de los años 1950 y comienzos del de los años 1960, creó un ímpetu renovado en los campos de diseño urbano y de planificación física en Curitiba para gestionar su crecimiento y acelerar su modernización. Curitiba continuó con un proceso de crecimiento significativo en la década de los años 1960, manteniendo una de las tasas de crecimiento más altas de Brasil, en promedio de 5,36 % al año, lo cual demandaba más planificación urbana. El crecimiento fue principalmente el resultado de la inmigración desde el interior del país, seguida por la mecanización de la agricultura que desplazó a muchos granjeros. En el decenio de los años 1960, el Plan Agache se ajustó parcialmente en su implementación.

La municipalidad de Curitiba abrió una convocatoria pública para la creación de un nuevo plan urbano en la ciudad. Una firma de arquitectura y planificación de São Paulo, Sociedade Serete De Estudos e Projectos Ltd., en colaboración con el arquitecto y planificador Jorge Wilhelm, fue seleccionada en 1965 para crear el Plano Diretor, el cual se desarrolló en consulta con algunos arquitectos y oficiales en la ciudad de Curitiba y la participación de

50. Ha habido muchos planes y proyectos para la ciudad en Brasil antes del Plan Agache-por ejemplo, en São Paulo, Río de Janeiro y Porto Alegre-e incluso el diseño de dos nuevas capitales del Estado: Belo Horizonte y Goiania. El Plan Agache fue, sin embargo, uno de los primeros planes maestros integrales en el sentido moderno. Este resultó de un nuevo requerimiento del gobierno federal que mandó a las municipalidades a producir un plan maestro para recibir fondos federales para la mejora de la capital: del Fundo de Participação dos Municípios. A la vez existía una entidad gubernamental nacional que veía por los planes maestros llamada SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). La planificación maestra fue llevada a cabo con los dineros de SERFHAU y el Banco de Vivienda Nacional.

algunos grupos elites, y fue aprobado en 1966. En ese tiempo, Curitiba tenía alrededor de 470.000 habitantes y una tasa de crecimiento anual de 5,6 %. A diferencia del Plan Agache, el cual se basaba en círculos concéntricos, el Plano Diretor se basó en un concepto de crecimiento de la ciudad de expansión lineal y radial desde su centro, empleando un transporte público integrado con usos de suelo mezclados. Otros pilares del plan fueron el crecimiento gerencial, la promoción de la industria, la mejora del medioambiente y la calidad urbana de la ciudad. Este Plano Diretor ha guiado el desarrollo en Curitiba desde su inserción, y fue revisado por primera vez en 1999.

El Plano Diretor concibió importantes intervenciones físicas en la ciudad, incluyendo un número significativo de proyectos de diseño urbano. La mayor intervención fue la creación de cinco ejes estructurales de transporte que radiaban desde el centro de la ciudad, guiando la dirección y concentración del crecimiento. El plan de ejes estructurales combinaba la infraestructura de transporte público masivo con zonificación que permitía usos combinados y densidad significativa. Aunque la zonificación había comenzado según el viejo plan en la década de los años 1950, el nuevo plan instituyó cambios creativos para la conformación del tejido urbano y definición de zonas específicas como la Zona Central, los sectores estructurales para los negocios y otros servicios, y las Zonas Residenciales. El crecimiento residencial se fomentó cerca de las calles con concentración de transporte público y servicios. Las Unidades de Preservación de Intereses Especiales establecieron la restauración de edificaciones con significado cultural.

La necesidad de apoyo económico para una ciudad que crecía a tasas mayores al 5% anual en el decenio de los años 1960 llevó a la creación del Distrito Industrial de Curitiba (Cidade Industrial de Curitiba, CIC), y los Sectores de Conexión Especial que fueron designados para que integraran efectivamente el Distrito Industrial con el resto de la ciudad. El CIC fue diseñado con una infraestructura urbana que provee servicios básicos, alojamiento, áreas de preservación e integración con el sistema de tránsito urbano. La municipalidad de Curitiba también pasó legislación para regular el establecimiento de las plantas contaminantes.

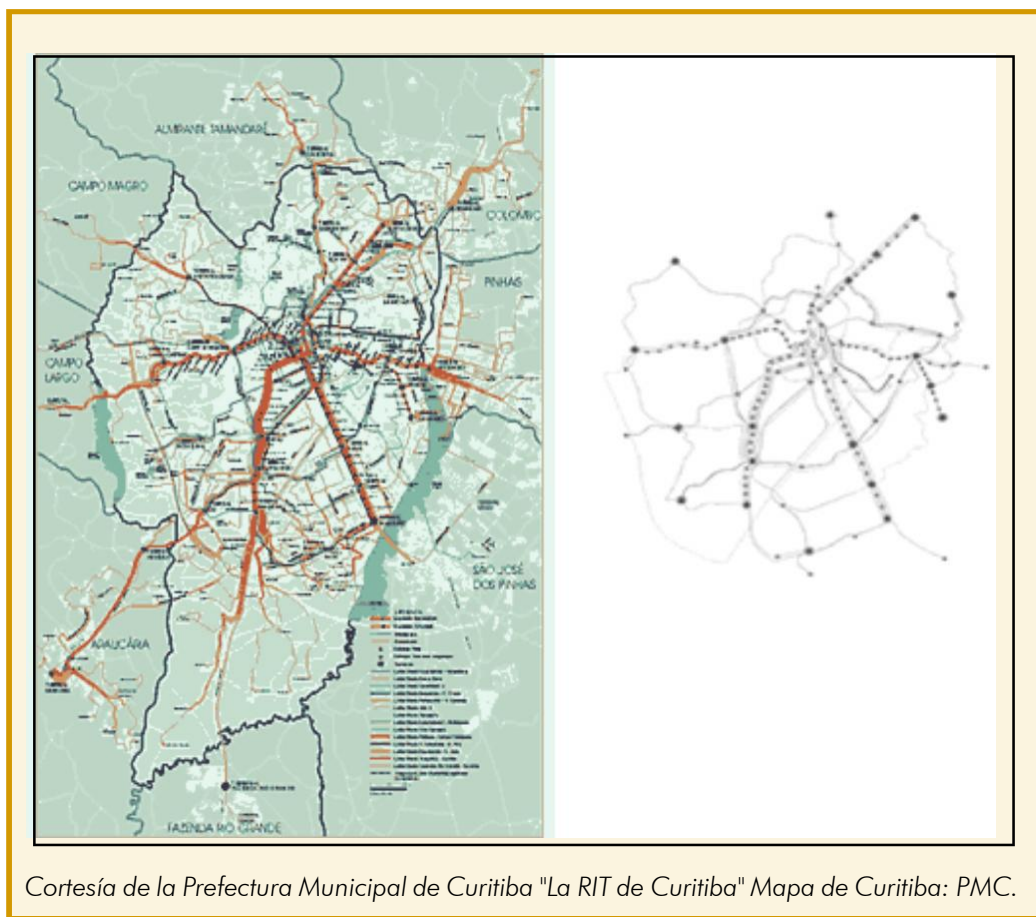
Curitiba había alcanzado 609.000 habitantes en la década de los años 1970 y un crecimiento de 5,6% anual. El crecimiento todavía era más significativo en las municipalidades metropolitanas alrededor de Curitiba, donde las tasas anuales alcanzaban el 14%. Sin embargo, estas municipalidades no eran parte del territorio considerado por el Plano Diretor, y su crecimiento no estaba planeado. Mientras tanto, la zonificación para propósitos específicos y los parámetros de ocupación guiaron las inversiones públicas y privadas y los proyectos en Curitiba. En 1975, una ley definió el uso del suelo en la ciudad, y creó áreas para actividades rurales, manufactureras, de servicio y residenciales. La ley también definió sectores estructurales, áreas para los peatones, preservación de áreas naturales y ríos, parques y

el Distrito Histórico. Para resolver los problemas ambientales en las áreas frágiles, los sectores de ocupación y el uso especial del suelo fueron creados según una legislación específica. Estas leyes contribuyeron a la preservación de las áreas verdes y la protección de las inundaciones a lo largo de los ríos, transformándolos en áreas recreacionales. Un sistema de parques fue implementado para que simultáneamente respondiera a necesidades de recreación, entretenimiento y saneamiento. El Decreto Municipal para la Preservación de las Áreas de los Ríos en 1976 se convirtió en una intervención pionera e instrumento para el control del uso del suelo, proveyendo así una alternativa efectiva en cuanto a costos y sensibilidad ambiental en comparación con trabajos de ingeniería que fueron llevados a cabo en otras ciudades contemporáneamente. De acuerdo con el IPPUC (Instituto de Planificación Urbana y de Investigación de Curitiba-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), se estima que hoy día existen más de 26 parques y bosques en Curitiba, las cuales junto a plazas, jardines y pequeños parques crean 52 metros cuadrados de áreas públicas verdes por habitante.

Probablemente el epítome de la política urbana de Curitiba —el programa que ha logrado más beneficios con menos inversiones— ha sido el programa de transporte (Cervero, 1995; Raninovitch y Leitman, 1993). Los ejes de tránsito de la estructura principal comenzaron a operar en 1974. Significativamente, el programa de transporte se ha usado para promover el desarrollo en estos ejes (ver Gráfica 2.1). Un nuevo sistema de calles creó las Avenidas Prioritarias, y el tráfico redirigido desde el centro estableció calles que conectan las vecindades y avenidas principales. También a la vez se construyeron nuevas calles para conectar las avenidas establecidas, y se establecieron nuevos patrones para la circulación del tráfico. El Sistema Ternario, compuesto de unas líneas de buses exclusivas dedicadas al transporte masivo ida y vuelta, se acotó con dos líneas para el movimiento del tráfico lento y local que proveen acceso a los negocios y hogares, mientras dos adicionales líneas para el tráfico rápido corren en dirección opuesta dentro y fuera del área del centro permitiendo que el tráfico fluya. Desde 1974, la red de tránsito ha configurado la Red Integrada de Transporte (Rede Integrada de Transporte, RIT), la cual está siendo expandida hacia el área metropolitana. Desde 1980, la RIT abarca un sistema de modelos de buses complementarios. Además, ha habido mejoras en el abordamiento de los buses y las características de los vehículos. Gracias a la RIT, el gobierno ha estimado que el consumo de gasolina en Curitiba esté a 30% por debajo del nivel en otras ciudades brasileñas.

Gráfica 2.1

La RIT- Curitiba: La Red de Transporte Integrada, RIT, ha sido uno de los logros más elogiados de los procesos de planificación en Curitiba. Sin embargo, los políticos y los grupos de la comunidad han respondido al manejo hegemónico de la misma.



Uno de los propósitos institucionales derivados de los procesos del nuevo Plano Diretor fue la creación en 1966 del Instituto de Planificación Urbana y de Investigación de Curitiba IPPUC, para implementar el plan y desarrollar los proyectos complementarios. El IPPUC conformó un equipo de planificadores para que trabajaran fuera del marco institucional establecido por la ciudad, capaz de responder a las presiones de desarrollo con agilidad. Desde su fundación, el IPPUC ha guiado la transformación de las estructuras físicas de Curitiba, trazando proyectos y facilitando su implementación.

El IPPUC ha prestado también atención a la preservación de la historia de la ciudad y a la definición de su identidad. El primer Plan de Revitalización para el Distrito Histórico en Curitiba data de la década de los años 1970. En 1971, una política de preservación histórica se estableció y logró la rehabilitación de muchos edificios históricos. Así, edificios viejos, abandonados, o de poca utilización se hicieron hogar de orquestas, exposiciones de arte, teatros y museos: un viejo cuartel de la Armada se transformó en una Fundación Cultural en Curitiba; un depósito de armamento se convirtió en el Teatro Paiol; y una fábrica de pegantes se convirtió en un centro de creatividad. En 1972, la principal calle de la ciudad-Rua XV de Novembro-se convirtió en el primer mall peatonal de Brasil⁵¹. Su popularidad lo convirtió en un modelo emulado en otras ciudades. Su éxito en la atracción de más gente hizo que eventualmente los propietarios de las tiendas, inicialmente opuestos al proyecto, sugirieran la expansión del recinto peatonal.

El crecimiento de Curitiba en los decenios de los años 1970 y 1980 también demandó nuevas soluciones de vivienda. En 1976, un Plan de Reubicación de Barrios fue desarrollado para asistir a familias que vivían asentadas en áreas de riesgo. Descartando la noción de construcción de grandes complejos públicos de vivienda lejos de la ciudad —un modelo que había sido popular tanto en Brasil como en Estados Unidos— la Compañía de Vivienda Pública de Curitiba (Companhia de Habitação Popular de Curitiba, COHAB-CT) comenzó a diversificar la provisión de tipos de vivienda y el número de unidades de vivienda disponibles en cada complejo, apuntando a la integración social en las vecindades y a la conurbación. Estas áreas fueron equipadas con centros de cuidado diario y de salud pública, como servicios de educación, deporte y recreación. En 1989, un proyecto de desarrollo integrado llamado Bairro Novo ocupó una de las áreas urbanas menos densas de la ciudad, proveyendo vivienda e infraestructura urbana para aproximadamente 20.000 familias. Aunque bien concebidos, estos programas eran insuficientes para responder a las demandas del crecimiento de la población. Nuevos inmigrantes pobres continuaron su ubicación en barrios precarios, particularmente en las municipalidades cercanas de Curitiba.

51. La forma en que se llevó esta acción fue muy rápida. Su implementación ha sido un retrato de la experiencia de Curitiba. El mall de los peatones fue construido durante un fin de semana para prevenir que los dueños de las tiendas tomaran acciones legales contra el mismo. Entonces, se invitó a niños para llevar a cabo la pintada justo en el medio de la calle, para así prevenir cualquier acción en contra de los trabajadores. El alcalde de Curitiba convenció a la oposición de darle una oportunidad al proyecto. Mientras tanto, la pintada de los niños se convirtió en un evento de todos los fines de semana.

En 1980, la población de Curitiba estaba cerca de un millón de habitantes, y su tasa de crecimiento en alza (5,34 %). A comienzo de la década de los años 1980 y a principio de los años 1990, el famoso sistema RIT de Curitiba fue desarrollado. Buses expresos se establecieron para conectar la mayoría de los sectores de la ciudad, y los diseños de los buses fueron actualizados para fomentar y facilitar su uso por los ciudadanos. Nuevas rutas de buses se establecieron para conectar de manera más efectiva varias zonas y distritos de la ciudad. Las estaciones de buses de la ciudad fueron rediseñados para mejorar la comodidad, la seguridad, la eficiencia y el acceso de los pasajeros. A principios de la década de los años 1990, el IPPUC diseñó y manufacturó los *Ligerinhos* —buses expresos de alta capacidad, biarticulados que llevan 270 pasajeros— y los puso en operación. Los *Ligerinhos*, probados para tener capacidad comparada con los sistemas de trenes a un menor costo, fueron puestos a circular a lo largo de los ejes de transporte, fomentando así su desarrollo. Nuevas rutas de buses se establecieron dentro del centro histórico: una línea que sirve a los estudiantes con necesidades especiales; otra que conecta las ciudades hospitalarias, y otra que conecta las atracciones turísticas y los parques. Durante este período, también se estableció la Línea de Buses para el Comercio de Curitiba: los buses retirados fueron reciclados como unidades para la educación, el entrenamiento laboral, o sedes de microempresas en las comunidades.

En el decenio de los años 1980, la legislación facilitó la creación de nuevas áreas de preservación por medio de incentivos y controles en el uso del suelo. El mapa de las áreas de preservación comenzó su actualización regular, que sirvió como un instrumento en la regulación del uso del suelo y el monitoreo de las actividades de preservación. Diversos parques y áreas boscosas se crearon, en total más de ocho millones de metros cuadrados de áreas de preservación pública, y el IPPUC nombró a Curitiba como la "Capital Ecológica de Brasil." Uno de los instrumentos de incentivo más importante para el crecimiento gerencial —la Transferencia de los Derechos de Construcción— se creó en 1982. Esta ley le dio ímpetu al proceso de preservación de asentamientos naturales, arquitectónicos, culturales e históricos de la ciudad, al permitir que los derechos de desarrollo de las edificaciones culturales significativas o los espacios naturales abiertos pudieran ser transferidos a otras áreas de la ciudad. Además, se crearon nuevas alternativas de transporte con la implementación de vías para los ciclistas. Hoy la Red de Ciclovías tiene aproximadamente 120 kilómetros de vías integradas dentro del sistema urbano a lo largo de ciertas calles, ríos y líneas de tren.

Curitiba entró en la década de los años 1990 con 1.3 millones de habitantes. El resultado del censo de 1996 arrojó que la población brasileña se había incrementado en un 7 % desde 1991. El crecimiento de su población anual fue de 2,38 % comparado con 2,29 % entre 1980 y 1991. La ciudad ha crecido para ocupar la mayoría de la tierra disponible en la municipalidad, y el crecimiento continúa para incluir a otras municipalidades dentro del

área metropolitana⁵². Durante esos años, Curitiba alojó muchos nacionales y extranjeros, y la ciudad ganó muchos reconocimientos por sus proyectos urbanos. Soluciones innovadoras en los asuntos de medio ambiente, transporte, vivienda, salud, educación, creación y generación de empleo y aumento de ingresos sacaron a flote a la ciudad y la pusieron en la mira de los observadores.

En 1990 se creó el Fondo de Vivienda Municipal (Fundo Municipal de Habitação, FMH) con el propósito de proveer soporte financiero a los programas de vivienda para la población de menos recursos. Desde entonces, el FMH ha sido una fuente de soporte financiero para implementar regulaciones sobre el uso del suelo y la construcción de viviendas para personas de bajo ingreso. Los recursos del Fundo provienen de la transferencia de los bienes municipales del estado, apropiación del presupuesto e ingresos provenientes de los incentivos de desarrollo (por ejemplo, la transferencia de los derechos de desarrollo). La generación de empleo y la integración de los lugares de empleos con las viviendas de los trabajadores también fueron metas importantes de algunos programas en Curitiba, en esa década. Por ejemplo, la ciudad buscaba asegurar la viabilidad y continuación de oficios tradicionales por medio de la creación de la "Villa de Oficios" (Vila dos Ofícios), programa implementado en 1995 que permite la combinación de los sitios para la vivienda y trabajo en unidades de trabajo-vivienda⁵³. Un esfuerzo de varias entidades del gobierno municipal coordinadas por el IPPUC en 1997 crearon la Ruta de Empleo (Linhão do Emprego), un programa basado en proveer la estructura necesaria para la creación de empleo y generación de ingresos para quince vecindades periféricas.

-
52. La tasa de crecimiento en la periferia de la región metropolitana en Curitiba ha seguido siendo una de las más altas de Brasil desde la década de los años 1970, mientras la contribución de la tasa de crecimiento del centro de la ciudad respecto al crecimiento de Curitiba declinó (Firkowski, 1998 y Moura, 1999):

Tasa de crecimiento de la población en Curitiba	1970-80	1980-91
Total	5.78	3.64
Centro	5.34	2.29
Periferia	6.95	6.40

Se estima que 300.000 personas emigraron al estado de Paraná desde otras regiones en Brasil, desde 1994 a 1999. Este movimiento demográfico puede compararse con la migración urbana que se originó en São Paulo hace 40 años. Dado los cambios que están ocurriendo en la metrópolis y los efectos de su mercadeo en la ciudad, Curitiba está convirtiéndose para muchos en "isla de prosperidad".

53. Este programa de una escala modesta fue sin embargo muy publicitado. Algunos críticos argumentan que se usó para crear una fachada bonita, formal en ciertos asentamientos informales localizados a lo largo de las carreteras de mucho tráfico, más que para proveer una solución de vivienda/empleo.

También en el decenio de los años 1990 la ciudad se abocó a una nueva revitalización de su núcleo. En 1992, se crearon el Teatro de Opera Alambre (Ópera de Arame; ver gráfica 2.2) y la galería comercial Calle de las 24-Horas. Creada en 1993, la Universidad Abierta del Medio Ambiente (Universidade Livre do Meio Ambiente, Unilivre) fue ideada como un lugar dedicado a la educación urbana del medio ambiente y para aumentar la confianza de las prácticas sustentables por medio de la investigación, la enseñanza, la consulta y la publicidad. Ésta ha servido como un ejemplo para la creación de instituciones en Brasil y otros países. Desde su creación, Unilivre ha demostrado el valor de promover relaciones entre las organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro para la sustentabilidad urbana. Ha promovido también la colaboración interlocal con otras instituciones en Brasil e internacionalmente⁵⁴.

Gráfica 2.2



Los políticos, de izquierda a derecha Jaime Lerner (tres veces alcalde de Curitiba, dos veces gobernador de Paraná), Fernando Enrique Cardozo (dos veces Presidente de Brasil) y Rafael Greca (alcalde de Curitiba una vez) En Curitiba ha habido una continuidad casi ininterrumpida del gobierno y las elites de planificación desde los años 60.

Cortesía de la Prefectura Municipal de Curitiba Curitiba: PMC: 167

54. Para más discusión sobre la Unilivre, véase slrázabal (2005, capítulo 8).

En 1995, el área vieja del centro fue revitalizada por medio de la recuperación de las fachadas originales de los edificios históricos, y el proyecto Colores de la Ciudad (Cores da Cidade) que restauraba sus colores originales. En el mismo año, el acceso al conocimiento fue extendido con la inauguración de las primeras 40 Luces del Conocimiento (Faros do Saber): bibliotecas de vecindad construidas cerca de las escuelas públicas y abiertas a los estudiantes y a la comunidad en general. También en 1995, la primera de cinco Calles de la Ciudadanía fue inaugurada. Funcionando como centros comunitarios, ejes de tránsito y sedes para los centros de administración regional, las Calles de la Ciudadanía concentran oficinas de servicio público, tiendas y espacios culturales, para el deporte y para el arte.

Como parte de las festividades celebradas para el tricentenario de Curitiba, el centro cultural Memorial de Curitiba se inauguró en 1996. En 1997, la calle peatonal XV de Novembro se remodeló. Durante esos años, la ciudad también fue testigo de la inauguración de Conservatorio de Música Popular Brasileña de Curitiba; el Teatro las Novelas Curitibañas, el Teatro Dadá, la Casa Vermela y la Casa dos 300 Anos, todo en celebración del tricentenario de Curitiba. Los parques, las áreas boscosas y los memoriales étnicos también se crearon en el decenio de los años 1990 en toda la ciudad para rendir homenaje a varios de los grupos étnicos que conforman la historia demográfica de Curitiba y su actual composición⁵⁵, por ejemplo, los Memoriales Ucraniano, Árabe, Alemán y Japonés, y los Bosques de Portugal e Italia.

Otra área en la que Curitiba ha ganado reconocimiento es en el manejo de residuos sólidos. De acuerdo con las estimaciones del gobierno, los habitantes de Curitiba reciclan cerca de dos terceras partes de su basura, con programas que limpian la ciudad y proveen empleos, ingresos para los granjeros y beneficios de comida y transporte para los pobres. Los programas "Basura que no es Basura" y "Cambio de Basura" incluyen recolección de reciclables de las familias en áreas menos accesibles e intercambio de comida o tiquetes de tránsito por la basura recolectada por los residentes de bajos recursos. La basura se lleva a una planta construida de materiales reciclables y es clasificada por personas desempleadas o jubiladas. Los materiales recuperados se venden a las industrias locales. El sistema de selección y recolección de basura de Curitiba se ha extendido a veinticuatro municipalidades cercanas⁵⁶.

55. Para una discusión detallada sobre los memoriales étnicos en Curitiba, véase Irázabal (2005, capítulo 9).

56. La observación informal de estos programas por el autor sugiere que su escala y sus beneficios han sido sobreestimados por el gobierno. Los datos parecieran referirse más a las metas que a la realidad actual. A pesar de esta condición, los programas son recomendables, especialmente en el contexto de las ciudades de América Latina. Más discusión sobre estos programas sigue a continuación en este capítulo.

El crecimiento de la población y el desarrollo urbano en Curitiba ha estado acompañado de crecimiento económico. En 1950, el ingreso per cápita estaba por debajo del promedio nacional. Éste comenzó su crecimiento como resultado del boom del café en el estado de Paraná, y continuó su aumento rápido en los decenios de los años 1970 y 1980 como resultado de una economía industrializada y diversificada. En 1990, el ingreso per cápita aumentó dos tercios más que la media para Brasil (esto se refiere a la municipalidad de Curitiba y no al área metropolitana en su totalidad) (Schartz, 2004).

En los años 2000, el crecimiento de la población ha continuado y se ha extendido más allá de las áreas urbanas servidas. Curitiba aumentó un 25 % de su territorio desde 1990 al 2000⁵⁷. Existe una marcada suburbanización y metropolitanización. Durante el segundo período del alcalde Cassio Taniguchi (2002-2006), los siguientes proyectos, los cuales incluyen componentes de diseño y de desarrollo urbano, formaron parte de la agenda de gobierno⁵⁸:

Nuestra Villa, el cual promueve la actualización urbana y la tenencia de tierras de los asentamientos informales, el desarrollo económico de sus residentes y la prevención de nuevas invasiones de tierra.

Vivir Juntos, el cual promueve la expansión y la actualización de los espacios de las escuelas públicas con facilidades para los usos educacionales, deportivos, recreacionales, artísticos y culturales de la comunidad.

Aprender, el cual promueve la creación de nuevos espacios de aprendizaje virtual en la ciudad, generando más oportunidades en la construcción del conocimiento por medio de la educación, formal, informal y continua.

Plan 2000, el cual-en relación con las comunidades-promueve la expansión de la infraestructura de las áreas seleccionadas al construir aceras, carreteras asfaltadas y alambrado público.

Nuevas Rebouças, el cual promueve la transformación de la vecindad Rebouças en un área de recreación y cultura, generando ingresos y empleo para los ciudadanos.

57. Esto de acuerdo con estudio de la NASA, en el que los investigadores usaron un satélite espacial para medir y analizar el crecimiento urbano entre una sección global de 30 ciudades medianas durante la década de los años 1990. Otras ciudades en la muestra que crecieron mucho fueron Atlanta, Georgia, en EE. UU. y Calgary, Canadá (NASA, 2003).

58. Para una discusión más detallada de éste y otros proyectos, véase Prefectura da Cidade de Curitiba (2004).

La Línea del Turista, la cual consolida los ejes turísticos entre las vecindades de Fazendinha y Atuba pasando por Santa Felicidade, combinando la conservación ambiental con el desarrollo cultural, turístico y económico.

Curitiba Tecnológica, el cual promueve la consolidación de Curitiba como una metrópolis tecnológica, enfatizando la innovación de tecnologías económicas y urbanas y promoviendo los valores actuales y los sectores estratégicos de producción.

Medioambiente, el cual promueve la extensión de las condiciones ambientales de la ciudad, enfatizando el manejo de los desperdicios y la protección de los embalses de agua.

Ciudadanos en Movimiento, el cual apunta a la implementación, control y regulación de los programas de ingeniería, así como al manejo de los programas de educación relacionados con los sistemas de transporte, para mejorar la eficiencia, la seguridad y la calidad de los mismos. Estos proyectos están en diferentes etapas de implementación. Lo amplio de los objetivos de planificación y lo que manifiestan, sin embargo, indican la robustez de la actividad de planificación en la ciudad.

En el 2005, Curitiba llegó a 1.6 millones de habitantes, y el área metropolitana a 2.6 millones. La ciudad ha hecho mucho en los últimos 60 años para mejorar su calidad urbana y para dirigir los asuntos de transporte urbano, uso del suelo, y sustentabilidad en forma innovadora, eficiente, y con un costo efectivo, al punto que ha logrado un reconocimiento a nivel mundial como un modelo de planificación y gerencia urbana. Sin embargo, las críticas a las políticas involucradas en tales procesos han sido virtualmente inexistentes en la arena internacional⁵⁹. Las siguientes secciones analizan ese punto para matizar la experiencia de Curitiba.

C. Elementos que han formado parte de los procesos de desarrollo urbano en Curitiba

Esta sección discute y provee evidencia de los tres elementos principales que formaron el proceso de desarrollo urbano en Curitiba desde mediados de la década de los años 1960, especialmente la cohesión de intereses acerca de un proyecto político, la creación y disemi-

59. Unas pocas excepciones son Del Río (1992), Irazábal (1999) y Schwartz (2004).

nación de una imaginaria urbana hegemónica a través de relaciones públicas y mercadeo urbano, y la provisión de ganancias para las clases de bajos recursos.

1. Coincidencia de los intereses de las elites en un proyecto político

Primero, la coincidencia y el apoyo mutuo de los intereses de las elites de negocios, planificación y gobierno acerca de un proyecto político único constituyen el origen de la transformación de la planificación en Curitiba desde el decenio de los años 1960, y se ha convertido en la base para planificaciones y decisiones sucesivas. La cohesión y supervivencia de los procesos de planificación se apoyan estratégicamente en la continuidad política que el gobierno y las elites de planificación de Curitiba han tenido desde el comienzo de este proceso. El caso de continuación administrativa en el gobierno de Curitiba es único en Brasil y raro en Latinoamérica, y ha apoyado y llevado a cabo exitosamente el Plano Diretor creado en 1965, el cual aún tiene vigencia.

La continuidad política del Plano ha sido posible debido a la concurrencia de por lo menos tres factores: mecanismos institucionales que forjaron y mantuvieron su apoyo político dentro del gobierno; una secuencia de alcaldes y gobernadores que apoyaron el plan; y el papel desempeñado por las elites económicas de la ciudad en la definición e implementación del plan (Oliveira, 1995, 1998).

Primero, la creación de una estructura institucional ingeniosa para apoyar la implementación del plan fue un elemento clave que hizo posible el cumplimiento del proceso, evitando los enredos políticos que lo dificultan o que en conjunto demoran los procesos de planificación en otras ciudades del Brasil⁶⁰. Esto sucedió como se detalla a continuación.

En 1964, un Plano Diretor preliminar para Curitiba fue creado por una sociedad de arquitectos y otros colaboradores locales, resultado de un acuerdo entre la Municipalidad de Curitiba y del Departamento de Desarrollo de la Economía de Paraná (CODEPAR), sustituyendo el plan previo de 1943 que requería actualización porque se había alterado por severas medidas municipales. Para guiar los debates acerca del plan, se creó una comisión: Assesoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, APPUC. El equipo de planificación sintió la necesidad de transformar la comisión de consejos en una institución pública independiente. El Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (Instituto de

60. Los casos de Río de Janeiro y São Paulo son ejemplos de estas políticas en Brasil. Para una discusión de las mismas, véase Oliveira (1995).

Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, IPPUC) fue creado cinco meses después, el 1º de diciembre de 1965, como un mecanismo político para inyectar flexibilidad y dinamismo en los procesos de planificación. Esta entidad municipal fue capaz de superar la burocracia de los departamentos de la ciudad, con la meta de "cambiar el aspecto de la ciudad y prepararla para el futuro" con planes funcionales tecnocráticos bajo la supervisión del régimen militar (Del Río, 1992). Con la creación del IPPUC, los planificadores llegaron a dominar el gobierno municipal. Debido a que la dictadura militar estaba vigente y estaba respaldando al IPPUC, sus funcionarios podían tomar decisiones con relativa autonomía. El éxito de los planes iniciales implementados por Lerner y la IPPUC les dio la posibilidad de poder continuar innovando. La estructura de la IPPUC se concibió con la idea de que su Consejo Administrativo incluyera representantes de todos los entes burocráticos del gobierno, estableciendo así vínculos funcionales con las otras entidades. En la creación del Instituto, todos sus miembros compartían la misma inclinación política, habían participado en la elaboración del Plano, y fueron incluidos y coordinados por Jaime Lerner, un arquitecto, planificador urbano y político que ha guiado la planificación de la ciudad a través de sus etapas más importantes. El IPPUC fue también investido con autoridad sobre todas las entidades de gobierno. Desde 1966, sobreviviendo a los cambios políticos del país y a las transformaciones del proceso local, el IPPUC continúa siendo la entidad de planificación más importante en Curitiba.

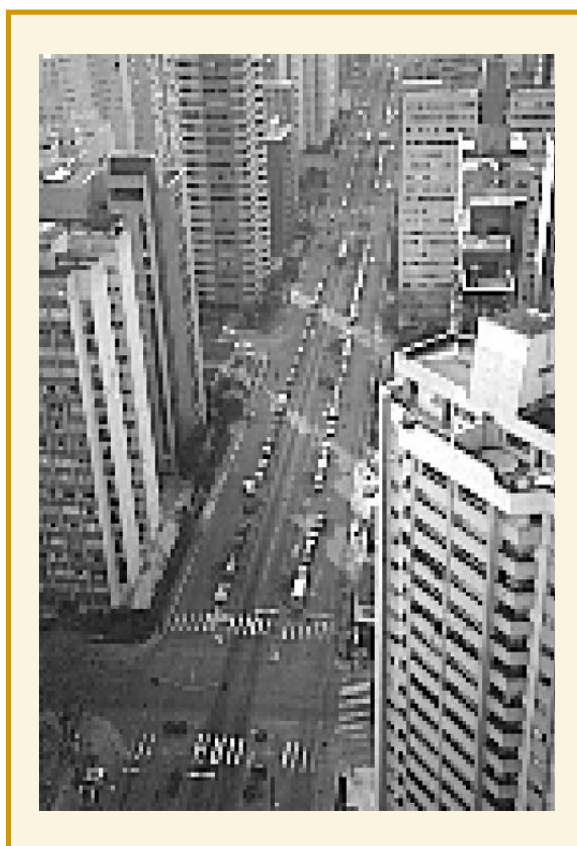
A este ambiente institucional propicio, el cual ha nutrido y protegido las circunstancias políticas para llevar a cabo el Plano, se agregó la sucesión de alcaldes y gobernadores encargados de la realización del plan (ver Gráfica 2.3). No hay un mejor ejemplo de la coincidencia de liderazgo de planificación política vuelta al Plano que el representado por Jaime Lerner, quien ha personificado emblemáticamente esos papeles (de planificador, alcalde y gobernador) continuamente desde el decenio de los años 1960. Lerner fue el primer presidente del IPPUC, y el primer alcalde de Curitiba en implementar el Plano Diretor. El Plano desarrollado en 1965 sólo fue implementado en 1971, como una decisión política directa de la primera administración de Lerner⁶¹ (Ravinovitch y Leitmann, 1993). Es importante notar que

61. Jaime Lerner ha disfrutado de abundante y buena fortuna en su carrera política. El primer período de Lerner como alcalde (1971-1974) coincidió con la próspera fase del desarrollo nacional conocido como el "Milagro Brasileño." Lerner contaba con importantes recursos y sin oposición para llevar a cabo su mandato. En su tercer período como alcalde, administró el presupuesto de la ciudad de \$R 850 millones, \$R 600 millones más que el presupuesto de su antecesor Requião. Lerner fue el primer alcalde de Curitiba que contó con importantes recursos para ejercer su administración y el poder generado por la nueva Constitución de Brasil, de 1988. La sucesión de los mandatos de los alcaldes desde mediados de la década de los años 1970 en Curitiba es la siguiente: Saul Raiz, ARENA; Jaime Lerner, ARENA; Jaime Lerner, PDT; Maurício Fruet, PMDB; Roberto Requião, PMDB; Jaime Lerner, PDT; Rafael Greca, PDT y Cassio Tanigucci (dos veces), PLF.

Lerner fue el primer alcalde nombrado en 1971 por la dictadura militar todavía en control de Brasil en ese entonces. El régimen confiaba en él para llevar un proceso tecnocrático de promoción de progreso en el área, mientras controlaban la población. Dentro de una dictadura militar, los planificadores pudieron prestar poca atención al Concejo Municipal y a los movimientos populares, tomando decisiones con autonomía relativa, con la significativa excepción de otras entidades poderosas en el proceso: los grupos económicos con intereses en definir el camino para el desarrollo de la ciudad.

Gráfica 2.3

Vista panorámica del eje de tránsito en Curitiba:
nótese el alto nivel de densidad permitido entre los ejes de tránsito de la ciudad



Con las acciones agresivas para la implementación del plan que Lerner comenzó en su primer período como alcalde a principios del decenio de los años 1970, se disparó un proceso irreversible. El éxito de las primeras innovaciones que Lerner y el IPPUC implementaron en el transporte y uso del suelo les dio el nivel para proponer otras innovaciones. Incluso las

administraciones de los grupos opositores —como las que en el decenio de los años 1980 lideraron Mauricio Fruet y Roberto Requião— tuvieron que seguir el plan, el cual ya había cambiado la estructura de la ciudad. Desde 1971, Lerner ha sido tres veces alcalde de Curitiba, y dos veces gobernador del estado de Paraná. Durante sus períodos como gobernador, ha tenido amigos de afiliaciones políticas compatibles y filosofías de planificación similares como alcaldes de Curitiba: Rafael Greca y Cassio Taniguchi. El último cumplió su segundo período como alcalde hasta el 2006.

El último factor clave que apoyó la continuidad del proceso de planificación urbana en Curitiba fue el hecho de que el Plano *Diretor* y sus subsecuentes reformas eran en todo momento excepcionalmente compatibles con los intereses de las elites del sector privado de la ciudad, en particular aquellas en los sectores de la industria, bienes raíces, la construcción y el transporte público. Estos sectores económicos influenciaron formalmente la definición del Plano y su proceso de implementación por medio de sus representantes políticos y de cabildeo, e informalmente, por medio de relaciones personales y políticas.

Estas influencias del sector privado pueden percibirse desde el origen del Plano *Diretor*. Este Plano nació en parte por la necesidad de crear un distrito industrial para Curitiba, que fue llamado la Ciudad de Curitiba (Cidade Industrial de Curitiba, CIC). En pro de la industrialización, el Plano favoreció el sector industrial, al cual se le garantizó el derecho de participar formalmente en la creación del plan. Estas elites industriales pueden haber sido el grupo más privilegiado por el Plano con subsidios en la CIC, lo cual creó fuertes cargas fiscales en la ciudad.

Por otra parte, el sector de la construcción recibió un trato diferente al de la elite industrial, a ellos no se les invitó a la participación directa en la definición del Plano. Por esta razón, sus representantes crearon comisiones para estudiar las propuestas y plantearle sugerencias al gobierno acerca de éstas. Este mecanismo indirecto funcionó bien para los intereses de aquellos actores y en muchas ocasiones sus sugerencias fueron incorporadas en el Plan. Los ejemplos más relevantes de esta incorporación fueron los diversos cambios realizados en los parámetros del uso del suelo en los ejes de crecimiento estructural (ver gráfica 2.4).

Gráfica 2.4

Postal del edificio de Curitiba: La Casa de la Ópera de Alambre.



Foto por el autor

El último, pero no el menos importante, el sector transporte, fue también inmensamente favorecido por el Plano. Gracias a la forma como se llevó el proceso, el transporte público en Curitiba sufrió una revolución funcional, pero sin cambios en la manera en que el mercado estaba dividido entre la media docena de compañías que han tenido el oligopolio del sector económico en la ciudad por más de 30 años.

El caso de la extensión del eje estructural llamado Conetora 5 resume el amplio margen con el que todos estos sectores económicos se han beneficiado —y continúan beneficiándose— de la experiencia de planificación en Curitiba. Llamada por algunos el "eje que unió a Curitiba con la nada", toda la infraestructura de las calles de la Conetora 5 fue construida en el decenio de los años 1970, pero la tierra fue dejada vacante por más de 20 años, mientras incrementaba su valor. La Conetora 5 fue supuestamente construida para servir de alojamiento para los trabajadores de la CIC. Sin embargo, los proyectos de vivienda pública se

diseñaron más allá de la *Conetora 5*. En el proceso, esta línea se renombró como *Ecoville* y se comenzó a usar para la creación de lujosos condominios⁶².

Los primeros dos factores descritos en esta sección, especialmente la construcción del aparato institucional y la continuidad de los políticos de ideas similares que apoyaron el plan, representan un modelo hegemónico pro crecimiento y de planificación tecnocrática que se hizo emblemático en esta fase sin oposición del desarrollo en Curitiba. En adición a estos elementos como los definidores de la escena de planificación en la ciudad, está el papel que las elites económicas desempeñaron en la definición e implementación de un plan de gobernabilidad urbana dentro de un modelo corporativo poderoso. Los principales sectores económicos en Curitiba participaron, aunque en diferentes formas y grados, en la formulación del *Plano*. Por medio de esta participación, el *Plano* se aderezó e hizo viable (Oliveira, 1995, 1998, 2000). A pesar de las dificultades y confrontaciones entre los planificadores, las elites del sector privado y los diferentes niveles de gobierno, los intentos para negociar y alcanzar acuerdos permitieron que los programas urbanos fueran concebidos y llevados a cabo sin mayores problemas u oposiciones.

2. Creación de imagen urbana y procesos de mercadeo de la ciudad

Las estrategias de mercadeo se usan para seleccionar y editar imágenes urbanas que incluyen verdades parciales, y de las cuales emergen imágenes contradictorias o que distorsionan la realidad de la ciudad en diferentes grados en las percepciones de los ciudadanos (Del Río, 1992). Como un fenómeno a nivel mundial, el carácter multifacético de la alta tecnología de los medios está empleándose incrementalmente en la creación de las imágenes del espacio urbano, más allá de sus cualidades inherentes. Curitiba es un ejemplo de la capacidad mediática que está usándose como recurso para agrandar la imagen de la ciudad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos. El segundo factor determinante en la forma en que el proceso de desarrollo urbano se ha llevado a cabo en Curitiba es precisamente esta explotación masiva de los medios también como los discursos de planificación para la disseminación de la imagen de una ciudad en particular y la creación de un imaginario urbano hegemónico.

La manipulación de la imagen urbana en Curitiba ha afectado la habilidad de los ciudadanos para recibir mensajes de los medios en forma crítica. Al compartir la imagen sin oposición de una ciudad que ya ha solucionado sus problemas, muchos curitibanos no se han

62. Una cuenta más detallada de la Ecoville se incluye en Irázabal (2005, capítulo 7).

convertido en agentes activos del desarrollo de la ciudad. Se han limitado al papel pasivo de meros recipientes de servicios y mercancías. En general, los esfuerzos de mercadeo de la ciudad han levantado el orgullo de los ciudadanos a la vez que han fomentado una conciencia social irresponsable y acrítica que apoya el estatus de la estructura de poder y las clases sociales dominantes.

En Curitiba, la retórica del discurso político ha renovado constantemente la apreciación positiva local, nacional e internacional de la ciudad. Esto se ha realizado mediante tres estrategias principales: el uso de la "ciudad ecológica" como el tema de los años 1990, por ejemplo; al crear la mitología del papel benévolo e omnisapiente de los planificadores; y al promover una lectura hegemónica y homogeneizada de la ciudad a través del masivo bombardeo de los mensajes de los medios y la neutralización, y algunas veces incluso, la criminalización de quienes osan disentir.

Desde la década de los años 1960, los lemas de Curitiba han cambiado estratégicamente para conformar con los consensos urbanos más prominentes del momento. Con gran habilidad, el gobierno en Curitiba ha desarrollado propagandas que toman ventaja del estado del arte en la planificación urbana y la vanguardia intelectual para presentar a la ciudad como un modelo de utopía donde los sueños ya se han hecho realidad. Una de las propagandas más recientes, por ejemplo, "Curitiba: la ciudad ecológica" o la "Capital ecológica de Brasil", estratégicamente encaja en uno de los debates más cruciales y prevaletentes en el mundo de hoy día: la necesidad de alcanzar sustentabilidad, al promover la ciudad como el modelo (Sánchez, 1997; 2003). Cuando el gobierno promueve a Curitiba como "La ciudad ecológica", por ejemplo, presenta la ciudad como un producto final cuyo último balance ecológico se ha logrado. El mensaje induce la idea de que no existe nada más que los ciudadanos necesiten hacer para mejorar la calidad urbana de la ciudad, que todo ya está hecho y previsto. Ese tipo de mensajes, constantemente reciclados en los discursos políticos, no promueven la responsabilidad ciudadana ni la necesidad de participación. Por el contrario, ellos alientan una actitud pasiva de recepción de una ciudad producida por otros. Como una salida demostrativa de esta campaña de mercadeo de la ciudad, es común para la gente creer que Curitiba tiene la mejor calidad de vida del Brasil, mientras que, por lo contrario, las posiciones de Curitiba en el ranking de los estudios de medición nacionales evidencia que se ha perdido calidad urbana en la ciudad. En 1994, Curitiba se convirtió en la novena ciudad en el país en calidad de vida, en un completo estudio realizado por un instituto urbano de prestigio en São Paulo⁶³. Cuatro años más tarde, en 1998, se estimó que la ciudad mantuvo la decimosegunda posición a nivel nacional.

63. Núcleo de *Gestão Municipal do Instituto Pólis*, en *Dicas Polis-lidesfes*, n. 27, Sao Paulo, noviembre de 1994.

En la retórica del gobierno en Curitiba, se ha promovido también la noción de la existencia de una elite tecnocrática preparada que resuelve problemas a través de procesos de planificación y de toma de decisiones políticas a favor del ciudadano común. Cada proyecto se presenta de forma que muestre la creatividad de los diseñadores y sus propuestas urbanas, la cual es una estrategia recurrente que neutraliza o esconde el contexto político, cultural y económico en los cuales estos proyectos se hacen posibles, y presenta los resultados como si fueran la creación casi supernatural de los planificadores y profesionales expertos (Dos Santos, 1985). Como señala Oliveira (1995), esta idea que presenta a los planificadores como expertos benevolentes, también ha sido apoyada por otros grupos dominantes en Curitiba, los cuales encuentran sus intereses servidos con este mito que esconde las políticas de poder que le dan forma verdadera a los procesos urbanos. Sin embargo, importantes retos a las elites que han sostenido esta imagen de los planificadores como los expertos y los decisores y agentes de los planes urbanos tomó lugar por casi una década en Curitiba, durante el proceso de redemocratización de Brasil (1979-1988), cuando hubo dos administraciones consecutivas de alcaldes de oposición en la ciudad: un desafío para el régimen establecido⁶⁴. Sin embargo, la resistencia y la intensidad de las prácticas de los movimientos sociales en la ciudad de Curitiba no fueron suficientes para minar las estrategias y la ideología política del régimen urbano y los procesos de planificación que les precedieron en la ciudad, comenzados desde la década de los años 1960.

Finalmente, los medios en Curitiba se han utilizado para construir y difundir una imagen positiva y exclusiva de la ciudad, y para promover una apreciación compartida de la misma entre los ciudadanos. A pesar del aumento real en la calidad urbana en la ciudad, así como la mejora en el sistema de transporte y otros servicios, el efecto de este proceso de construcción de imagen ha sido sin duda más poderoso que las mejoras objetivas urbanas sobre la cual ha sido construido. Para Teresa Urban, una periodista y activista del medio ambiente en Curitiba, como para otros, muchas iniciativas en la ciudad "están más concebidas por su apariencia que por su eficacia. Las mismas aparecen más como una solución que lo que son" (Urban, 1998 a: 13).

Al mismo tiempo, las necesidades de la población y sus expectativas se han neutralizado y homogeneizado por medio de campañas que promocionan una idea de que la ciudad es para todos, cuando sin duda ésta favorece los estilos de vida y preferencias de las clases media y alta (Sánchez, 1996, 1997). Por tanto, las campañas de mercadeo de Curitiba han distorsionado las prácticas sociales naturales de apreciación y apropiación de la ciudad por

64. Estos conflictos confluyeron principalmente en el tema del transporte masivo. Para una mayor información véase Santos Neves (1998).

sus diferentes grupos de habitantes, y favorecen a los planes urbanos e intervenciones que responden a las expectativas y necesidades de las clases sociales media y alta⁶⁵.

Los instrumentos privilegiados para las promulgadas estrategias de creación de imagen son las intervenciones urbanas y arquitectónicas. Esos trabajos visibles están cargados de significados construidos. El inicio de ese proceso comenzó con la revitalización del centro de la ciudad, recuperando la arquitectura y los colores de la vieja ciudad, e incorporando dinamismo mediante nuevas estructuras como el centro de tiendas "Calle de 24 Horas", seguido de la recuperación de los edificios abandonados o poco utilizados y los espacios que fueron colocados para reutilizarse como teatros y centros recreativos o culturales, como el Teatro Píol, la Ópera de Alambre (ver gráfica 2.5) y el Jardín Botánico.

Gráfica 2.5



Carrinheiro: Las estadísticas oficiales concernientes a los programas de reciclaje formal en Curitiba no encajan en aquellos de los activistas ambientales. Mientras 'los recolectores' están ocupando la Cartelera de reciclaje. Foto por el autor.

65. Un mayor análisis respecto a este punto se encuentra en Irázabal (2005, capítulo 4).

Un examen más cercano de dos de estos hitos arquitectónicos ejemplifican cómo la arquitectura se ha usado como un instrumento de la creación de imagen urbana⁶⁶. La "Calle de 24 Horas" es un proyecto urbano modesto, una galería de tiendas creada con materiales de construcción económicos y técnicas de construcción rápidas; no obstante la promoción que recibió, la cual comenzó antes de que realmente se construyera, fue enorme. Esta se presentó como una respuesta eficiente a una demanda de los curitibanos por un lugar para encontrarse. Los curitibanos se representaron como agentes activos que clamaban por espacio. Como consecuencia, los curitibanos la recibieron con mucha anticipación. Mientras tanto, antes de que finalizara la emoción con este proyecto, el gobierno ya había promovido uno nuevo: la "Ópera de Alambre", también construida rápida y económicamente, y formalmente de estilo francés, posicionó a Curitiba en las noticias nacionales e internacionales de nuevo. Con su impresionante paisajismo, se ha convertido en una parada turística obligatoria, pero es actualmente deficiente en su función como teatro, debido a su mala acústica. El edificio ha sufrido severos problemas de corrosión, al punto que fue cerrado en septiembre de 1998 para reparaciones.

Este y otros edificios públicos han sido fuertes íconos que se convirtieron en parte de la imaginación urbana de los residentes. Las encuestas han mostrado que en algunos de los asentamientos más desatendidos en las periferias de la metrópolis, donde la gente carece de servicios básicos como tuberías, alcantarillado o recolección de basura, los niños han dibujado estos íconos arquitectónicos cuando se les preguntó que describieran su ciudad, incluso cuando no los habían visitado nunca. Los adultos también se refirieron orgullosamente a estos íconos para explicar por qué ellos creen enormemente en la calidad urbana de Curitiba, y llevan a sus visitantes a conocerlos. "Ciertamente, lo que las políticas de mercadeo obtienen es la promoción de una falsa imagen de lo que la ciudad es para la mayoría de la población", comenta Urban.

Quizás los niños de Sao Bras (un área de la periferia urbana) pueden responder que la ciudad es el Jardín Botánico, o la Ópera de Alambre. Hoy, la ciudad es aquellas bellas cosas que fueron vendidas como lo que es la ciudad. Ahora, la ciudad real, la ciudad de la ocupación humana... no existe en las mentes de la gente (Urban, 1998 a:12).

El diseño de estos y otros íconos arquitectónicos han sido realizados por el IPPUC, con excepción de algunos proyectos menores (por ejemplo, algunos portales étnicos). La exclusión de los diseñadores que no pertenecen al IPPUC de la producción de arquitectura pública y espacio urbano —al punto que algunos dejan la ciudad en busca de oportunidades

66. Más discusión de esta noción puede encontrarse en Irázabal (2005, parte IV, capítulos 8 y 9).

profesionales a otros sitios— es otro aspecto más del *modus operandi* hegemónico del gobierno de la ciudad.

El mercadeo de la ciudad en Curitiba puede analizarse como dirigido a dos audiencias paralelas: los residentes y los demás. Para los residentes, los planes y las acciones para mejorar la calidad de vida se presentan como una recompensa. Un sentido de competencia es alentado por la comparación estratégica de Curitiba con otras ciudades en el país, en formas en la que el éxito de ciertas políticas o planes sean vistos como ventajas competitivas. Existe la promesa, algunas veces explícitamente expresada, de la ciudad convertida en un ejemplo por emular en el país y un producto nacional exportable que representa y engrandece la identidad nacional. La ciudad se compara también con otras ciudades en el mundo, en un intento de exorcizar el estigma de estar en el llamado Tercer Mundo, y Curitiba se ha catalogado a sí misma como una "Ciudad del Primer-Mundo". La persistencia de los discursos que promueven "la ciudad de y para la gente" esconde las contradicciones sociales presentes, homogeneizando la ciudad con manipulaciones de la imagen urbana (Sánchez, 1996, 1997; Santos, 1987; Berman, 1988; Barthes, 1989).

La estrategia de mercadeo para cada producto urbano nuevo —edificación o espacio— está meticulosamente diseñada para distinguirlo del resto, así como para mantener el momento y la emoción en el sentir público a través del proceso continuo de producción de arquitectura o espacio urbano⁶⁷. Los curitibanos han respondido a estas campañas y se han volcado en gran número a disfrutar de los espacios públicos de la ciudad con un exacerbado consumismo ciudadano que ansiosamente espera la próxima intervención de diseño antes de asimilar de manera apropiada la anterior.

Distinciones curiosas en términos de las reacciones que estas estrategias de mercado han incitado en los no residentes pueden explorarse en dos niveles: las reacciones en Brasil y las respuestas del resto del mundo. En Brasil, parte de los mensajes de los medios sugieren que Curitiba es una excepción en el Tercer Mundo que ha tenido algunos efectos contraproducentes. El éxito en Curitiba ha sido neutralizado o disminuido al decir que la ciudad es diferente del resto de la mayoría de las ciudades del Brasil: más pequeña, más saludable, más racial y socialmente homogénea, etc., y por tanto su experiencia no puede duplicarse. Los intentos de planificación de Jaime Lerner en Río de Janeiro y otras ciudades del Brasil no han rendido el mismo efecto. Otros claman que logros urbanos en otros sitios, similares a

67. De acuerdo con el análisis del Partido de los Trabajadores (PT), las prioridades del gobierno municipal en Curitiba han sido la creación de proyectos espectaculares y propaganda: \$R 12 a 15 millones cada año se gastan en su desarrollo (Barz, 1998).

los de Curitiba, no han sido reconocidos como equivalentes o elogiados a nivel nacional o internacional. Una fuerte crítica argumenta que Curitiba ha sido diseñada y marcada por el estilo de vida de la clase media (Sánchez, 1996, 2003). Un juicio todavía más incisivo señala que el tratamiento de los programas urbanos como milagros en Curitiba potencialmente demerita, descalifica y borra la riqueza histórica de las intervenciones de planificación y diseño urbano en el resto de Brasil, y apunta a la creación de un modelo de nación más "civilizada" y "blanqueada" (Dos Santos, 1985). Este último señalamiento denuncia nociones de discriminación profesional, social e incluso racial en la manera en que la imagen de Curitiba se ha construido.

Aparte de estas críticas, ¿cuál ha sido el impacto (físico) de la influencia del modelo Curitiba en el resto de Brasil? Por un lado, las ciudades del Brasil que han seguido el ejemplo de programas o políticas implementadas primero en Curitiba lo han hecho usualmente a un nivel más superficial: han creado calles para los peatones o construido réplicas de algunos íconos arquitectónicos de Curitiba, como los Faros del Conocimiento (bibliotecas de la vecindad). Sin embargo, estas intervenciones no han ido usualmente más allá del nivel cosmético, y más aún, no han sido capaces de articular el aparato institucional y político requerido para propiciar cambios trascendentales en la estructura de estas ciudades. No existe un ejemplo de una municipalidad en Brasil que haya emulado la idea de la creación de un cuerpo institucional como el IPPUC.

Para el resto del mundo, la idea de Curitiba como una ciudad de gran calidad urbana es vendida en intercambio de legitimidad, turismo e inversión de capital. Para el consumo de los planificadores extranjeros y el mundo, la imagen de Curitiba ha sido construida meticulosamente para construir credibilidad y aceptación, y para pragmáticamente atraer inversionistas potenciales que contribuyan al crecimiento económico del área metropolitana. Alrededor del mundo, Curitiba es elogiada como un nuevo modelo urbano del cual mucho se puede aprender y aplicar, incluso en las ciudades más desarrolladas del Primer Mundo⁶⁸. En el resto del mundo, ha habido un amplio reconocimiento de la experiencia de Curitiba, la cual ha recibido elogios en muchas publicaciones internacionales, y algunos de sus programas se han emulado en la práctica o utilizado como ejemplos positivos en escuelas y entidades de planificación a lo largo del mundo.

68. Las ideas proyectadas en Curitiba se han evaluado o aplicado en muchas ciudades alrededor del mundo, incluyendo Nueva York y Los Ángeles en Estados Unidos.

3. Ganancias materiales para las clases de bajos recursos

El último elemento clave que asegura las bases políticas sobre las cuales se fundamentan los procesos de planificación en Curitiba fue la provisión de algunas ganancias materiales para las clases de bajos recursos. Si a los sectores de bajos recursos no se les permitió tener participación directa o representativa en la definición del Plano Diretor en Curitiba, ciertamente ellos recibieron ganancias materiales derivadas de su implementación. El significado de esta condición para el mantenimiento de un proyecto hegemónico fue discutido por Antonio Gramsci hace tiempo. De acuerdo con Gramsci, no es posible para un grupo mantener su hegemonía si algunas retribuciones simbólicas o materiales no se les entregan a las masas. En Curitiba, el modelo de planificación hegemónica ha distribuido beneficios materiales a la población que promueven la apreciación positiva de los habitantes de la imagen de la ciudad y los procesos de planificación que la conforman. Ejemplos de estos beneficios en Curitiba son la Red de Transporte Integrada (RIT) y el programa para la compra o intercambio de basura reciclable por artículos como comida, tickets de transporte, etcétera (Oliveira, 1995).

Sin duda, los programas como la RIT hacen que grandes sectores de los grupos de bajos recursos sientan que participan de un proyecto colectivo de ciudad que les garantiza un alivio a sus presupuestos y mejora notablemente su calidad de vida. En 1980, una integración completa de terminales de buses y una única tarifa se implementaron. Los viajes de corta distancia, que por lo general sirven a las clases media y alta subsidian las rutas largas, que por lo general sirven a las clases bajas que viven en la periferia. Los usuarios pueden cambiar de buses en muchas de las estaciones sin pagar tarifa extra. Además del ahorro de tiempo y facilidad de movilización, este sistema de transporte trae un beneficio económico para los usuarios: de acuerdo con un reporte de 1992, los curitibanos gastaban cerca del 10 % de sus ingresos en transporte, una de las tasas más bajas del Brasil (Margolis, 1992).

Otro programa en Curitiba en el cual algunos beneficios se otorgan a los sectores de bajos recursos de la población es la "Basura que no es Basura", en el cual las familias separan los materiales reciclables del desperdicio orgánico⁶⁹. Este programa ha recibido reconocimientos mundiales. Implementado en 1989, el programa genera cerca de 2.000 empleos direc-

69. Actualmente, de acuerdo con estimativos oficiales, cerca del 70 % de la población de Curitiba participa en el programa de reciclaje "Basura que no es Basura" y clasifican su basura en casa. En promedio, 32 toneladas de basura reciclable es recolectada diariamente, representando el 15 % del volumen total producido en Curitiba. El programa está diseñado para prevenir el derribo de 1.200 árboles diarios.

tos e indirectos. Los recolectores de esta basura son apoyados por la Fundación de Acción Social (FAS), la cual ofrece cursos de alfabetización, orientación y entrenamiento profesional. Con la ayuda de la FAS, los recolectores crean relaciones con las industrias, dueños de tiendas y edificaciones residenciales, que proveen el desperdicio reciclable. En 1999, la FAS alegó un registro de 1.200 recolectores de desperdicios reciclables (Fukuda, 1999).

Un programa adicional que lidia con el asunto de los desperdicios urbanos en Curitiba es el llamado "Intercambio Verde". Por medio de este programa, las familias separan los materiales reciclables de los desperdicios orgánicos y los intercambian luego por tiquetes de transporte, libros de escuela, juguetes, alimentos de los excedentes de producción, u otros ítems de temporada⁷⁰. El Intercambio Verde también ha recibido reconocimiento internacional y les permite a los sectores de bajos recursos de la población generar beneficios. Comenzó con el servicio de las comunidades menos favorecidas en los asentamientos de 35 localidades de la ciudad. De acuerdo con los registros de la ciudad, cerca de 10.000 familias participan en el programa, por lo que reciben dos kilogramos de alimentos por cada cuatro kilos de basura reciclable recolectada y entregada en unidades móviles. En promedio, se colectan 80 toneladas de basura reciclable y se distribuyen 40 toneladas de alimentos por semana. Los beneficios ecológicos del programa incluyen al hecho de que un gran porcentaje de los alimentos proviene de la Granja Solidaria. Esta granja ofrece a ciudadanos alcohólicos o drogadictos la oportunidad de rehabilitarse socialmente y reinserirse profesionalmente. Su tratamiento se lleva a cabo dentro de una granja de 200 acres. Durante nueve meses, los involucrados toman parte en diferentes actividades productivas como la siembra, la carpintería y la panadería. Estos trabajos tienen efectos terapéuticos y entrenan a los participantes para facilitar su reinserción laboral. La granja es capaz de recibir 300 participantes a la vez (Fukuda, 1999).

Uno de los efectos políticos fundamentales de la relativa satisfacción de los ciudadanos servidos con estos programas es su aceptación del statu quo y, consecuentemente, su pasividad política. Como resultado de que las demandas de los sectores populares son manejadas por programas como la RIT y el intercambio de basura, y porque los sectores de clase media están satisfechos con la producción sociopolítica de la imagen de la ciudad, la posibilidad de la activación de más participación pública en Curitiba se hace difícil. Sumado a los comunes retos materiales y las dificultades ideológicas enfrentadas por los movimientos

70. Como un programa complementario, el intercambio de la basura reciclable por libros escolares comenzó en 1997 para asistir a los niños de las familias de bajos recursos que no podían comprar los útiles escolares. El programa también pretendía inducir a los niños al cuidado y preservación del medio ambiente. En 1998, 70.000 libros escolares se canjearon a tasa de uno por cada tres kilogramos de material reciclable. Similarmente, el material reciclable se cambia por juguetes en Navidad.

urbanos que intentan organizar y confrontar una estructura política, la provisión de un cierto nivel de satisfacción de sus demandas básicas por el gobierno los neutraliza y desarticula.

Aun cuando se reconoce que el sistema de transporte en Curitiba sin duda tiene muchas características creativas y ha mantenido por años un alto nivel de servicio público y una buena tasa costo/beneficio, existen un número de críticas que deben mencionarse. Similarmente, los activistas sociales y del medio ambiente en Curitiba han enfocado críticas hacia los programas "Basura que no es Basura" e "Intercambio Verde". Abajo se hace un breve análisis de estas críticas.

Respecto al sistema de transporte, un número de críticas pueden registrarse. Primera, este sistema ha sido presentado persistentemente como una solución ecológica para el transporte masivo. Aunque el mismo sin duda tiene beneficios ambientales, debe notarse que desde comienzos del siglo XX Brasil ha desarrollado tecnologías para los vehículos de combustible a base de alcohol como una respuesta a las crisis globales de petróleo. De hecho, tal tecnología todavía constituye la base para un importante porcentaje de vehículos en Brasil. Por tanto, para que la red de transporte de Curitiba hubiera sido verdaderamente ecológica, los buses de alcohol pudieron haber sido usados en vez de aquellos con combustible tipo diésel.

Segunda, los curitibanos de las clases de mayores ingresos como la media y alta no han desarrollado suficientemente una apreciación por el uso del transporte público, ya que no han sido educados en los beneficios medioambientales para hacerlo. Más aún: el smog de los carros en la ciudad ha aumentado considerablemente, y el tráfico y el congestionamiento se han hecho comunes en las horas pico en ciertas áreas de la ciudad⁷¹. Por lo que las ventajas estratégicas de la ciudad derivadas del control del tráfico y mejoras en la calidad del aire (comparado con otras ciudades de Brasil de similar tamaño o más grandes) están perdiéndose paulatinamente. Paradójicamente, toda vez que las clases de bajos recursos han sido desplazadas o forzadas a reubicarse cada vez más lejos del centro de la ciudad-ya que ellos no pueden pagar los costos de urbanización en áreas centrales o ejes de tránsito-la gente que vive en y cerca de los ejes de tránsito tienen los índices más bajos de uso de transporte público y los más altos por uso de vehículos privados.

Este acceso desigual al suelo en proximidad al transporte público está empeorándose con la concentración del sistema de transporte masivo en la ciudad central. El sistema es deficiente

71. Curitiba alcanzó la tasa más alta de vehículos particulares a finales de la década de los años 1990, sobrepasando a Brasilia, la cual fue diseñada para el uso de automóviles. Sin embargo, se estima que 3/4 de los viajes al trabajo se hacen en bus (Schwart, 2004)

a nivel metropolitano. Este proceso de acceso desigual al suelo servido por el transporte colectivo puede haber comenzado como consecuencia no intencional de la planificación, pero ha sido acentuado por la débil regulación del mercado y la subordinación de las políticas de planificación.

Tercera, existen razones por las cuales no ha habido campañas para incrementar el uso del transporte público en Curitiba. Lógicamente, desde que el gobierno de Curitiba se ha esforzado en transformar la ciudad en un nodo industrial de producción automovilística nacional, ha habido un gran interés en apoyar la demanda local para los productos finales de esta industria. Esta posición contradice la noción de promover el menor uso de automóviles privados a favor del transporte público. En suma, toda vez que la demanda por el transporte público ha crecido naturalmente y el suministro de servicio no puede mejorarse usando la infraestructura existente, no ha habido razón para promover el incremento del uso del transporte público. En efecto, el crecimiento de la población del área metropolitana ha incrementado la demanda de los sistemas de transporte público hasta el punto de la saturación. En muchas pistas de tránsito, el número de unidades de buses en tránsito ha alcanzado su máxima capacidad, y la capacidad de las unidades está abarrotada todo el tiempo⁷².

Por último, existe una situación peor: el bajo mantenimiento de la infraestructura de transporte y su equipamiento, y el deficiente entrenamiento y manejo del personal. Debido a estos problemas, algunas unidades de buses y estaciones están deteriorándose y algunos funcionarios de tránsito no proveen un buen servicio público porque violan los límites de velocidad o no proveen una atención adecuada a las personas discapacitadas. Diversas causas pueden contribuir a esta situación, entre ellas la crisis de presupuesto/fiscal de Brasil y la disminución de los fondos del gobierno; la carencia de programa social por parte de las compañías de transporte; y la más perversa, el hecho de que, ya que el sistema de buses principalmente abastece a las clases de bajos recursos, no requiere atraer o retener a los residentes de las clases media y alta.

Similarmente, existen también algunas críticas fundamentales relacionadas con los programas "Basura que no es Basura" y el "Intercambio Verde". Infortunadamente, los datos oficiales del programa la "Basura que no es Basura" son debatidos por los ambientalistas locales de las ONG. De hecho, se estima que hoy día, sólo el 3% de la basura es seleccionada para el reciclaje. Además, mientras el programa de reciclaje tuvo un gran comienzo que le hizo

72. El problema de saturación del sistema de buses es tan crítico que en septiembre de 1998 el gobierno comenzó a considerar sistemas alternativos de transporte masivo —como el sistema de metro o monotrán elevado—.

ganar premios internacionales, recientemente no se le ha dado suficiente atención. La población no ha sido educada y motivada adecuada y constantemente para participar en el programa. Las campañas para educar a las personas en la recolección de la basura y su clasificación han ido decayendo con el tiempo, y los carrinheiros (recolectores de la economía informal) han tomado el control consecuentemente (ver gráfica 2.6). Existen también algunos déficit en el equipamiento requerido para el reciclaje de algunos de los materiales que han sido clasificados de la basura. Además, el programa está operando en un área muy restringida. Este todavía espera ser extendido a toda el área central y luego al área metropolitana. Todas estas consideraciones llevaron a Urban a concluir que "todo lo que se ha hecho en esta ciudad en el área del medio ambiente no es más que una política de mercadeo en vez de política ambiental" (Urban, 1998 a: 9).

Gráfica 2.6



Un asentamiento en los bordes urbanos de Curitiba: Existe una amplia disparidad en la calidad de vida entre el centro y la periferia del área metropolitana de Curitiba.

Foto por el autor

Finalmente, respecto al programa "Intercambio Verde", puede argumentarse que el gobierno de Curitiba está perpetuando la aproximación paternalista y populista que es común entre las prácticas de liderazgo en Latinoamérica. Sin embargo, el gobierno dice que con la entrega de excedentes de producción de alimentos de la región, los cuales compra a muy bajo costo a los productores, ayuda a pequeñas y medianas granjas y se mejora la dieta de la gente pobre. Similarmente, por medio de la entrega de tiquetes, el gobierno promueve efectivamente sus políticas de transporte. Además, la ciudad recorta sus gastos de recolección de desechos sólidos y reciclables en los sitios más difíciles de acceder, particularmente en los barrios sin acceso para vehículos recolectores, mejorando sus condiciones ambientales, y con eso, la salud y calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, de acuerdo con investigaciones (Urban 1998a, 1998b), el nivel de pobreza de los sectores participantes de la sociedad en este programa de intercambio es tan alto que difícilmente producen basura reciclable. Esta situación induce a los niños y jóvenes adultos a buscar materiales reciclables en otras vecindades, y traerlos a las estaciones de intercambio para negociarlos por los artículos ofrecidos. Algunos jóvenes se convierten así en "buscadores de basura", perdiendo un tiempo valioso para jugar, estudiar o desempeñar actividades más provechosas en el crecimiento de la autoestima y el ingreso. Finalmente, el hecho de que una comunidad recolecte su basura para que el gobierno perpetúe su situación de exclusión de un servicio de recolección de desperdicios formal, excusa o divierte atención del hecho de que el gobierno no provee el servicio.

Idealmente, el gobierno pudiera mantener y ampliar los programas como el "Intercambio Verde" que tienen beneficios para la mayoría de los menos privilegiados entre los curitibanos, pero hacer eso con el entendido de que deben tratarse como paliativos y no como últimas soluciones a los grandes problemas de las inequidades espaciales y sociales existentes en la ciudad y en la metrópolis. Mientras tanto, el régimen urbano debe sostener esfuerzos para lograr soluciones estructurales más permanentes a tales iniquidades.

D. Factores que debilitan el modelo de gobernabilidad y planificación en Curitiba

Existen por lo menos tres factores que causan grietas en el modelo de gobernabilidad de Curitiba y amenazan con debilitar algunos de sus programas urbanos exitosos o subvertir el progreso futuro de los procesos de planificación. Estos incluyen el incremento en los problemas e inequidades metropolitanas; las deficiencias de las estructuras institucionales y la coordinación a nivel de planificación y gobernabilidad metropolitana; y el incremento de los

desafíos a las instituciones de planificación y del gobierno por los ciudadanos que demandan una mayor participación ciudadana.

El primer factor que debilita el modelo de gobernabilidad y las prácticas de planificación en Curitiba es el agudo incremento en los problemas e iniquidades socioespaciales urbanos y metropolitanos. La polarización entre el centro de la ciudad y la periferia provee el contexto general para la comprensión de estos problemas. Como ha sido el caso de otras ciudades con un modelo top-down en Latinoamérica y otros lugares, las iniquidades sociales y espaciales en Curitiba han ocurrido a pesar de la existencia de planes.

Probablemente el mayor problema urbano en Curitiba hoy día es la gran brecha entre la municipalidad de Curitiba y el resto de las municipalidades de la legalmente constituida Región Metropolitana de Curitiba (RMC). Estas municipalidades aledañas ahora tienen una población 2/3 mayor que Curitiba (ver gráfica 2.7). Unos datos comparativos son suficientes para evidenciar la dimensión de esta polarización: en 1998, el presupuesto municipal de Curitiba era de R\$1.000/por persona, y el presupuesto de la municipalidad vecina de Campo Magro, dentro de la RMC, era sólo de R\$15/por persona (Barz, 1998). Más aún: existe una fuerte iniquidad en casi todos los servicios urbanos entre la municipalidad central de Curitiba y su área metropolitana. La misma campaña de los medios dirigida a atraer inversionistas a la ciudad ha atraído a gente pobre por miles, quienes han poblado la periferia rápidamente con un mínimo o una carencia total de servicios (ver gráfica 2.7).

El segundo factor, que críticamente está desafiando al régimen de gobernabilidad y la efectividad de la planificación en Curitiba, es la deficiencia de estructuras institucionales y coordinación para la planificación y gobernabilidad a nivel de la metrópolis. El alcalde Cassio Tanigucci definió dos lineamientos básicos de su plan de gobierno que daban prioridad a los asuntos metropolitanos: gerencia compartida e integración metropolitana. A pesar de los recientes intentos de Tanigucci, la COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, the metropolitan planning organization, created in 1974), y la más recientemente creada ASSOMEC (Secretaria Extraordinária de Assuntos Metropolitanos de Curitiba, a council of governments, created in 1997) para continuar con esas metas, existe un escepticismo en algunos observadores del proceso. Para Oliveira, uno de los críticos más severos, existe un obstáculo estructural para esos planes metropolitanos. Si los patrones de desarrollo metropolitanos son similares a los que Curitiba implementó en su municipalidad, él asegura que toda la funcionalidad económica que esas municipalidades periféricas proveen actualmente a la municipalidad de Curitiba podría revertirse. Oliveira también sostiene que la discusión de los asuntos metropolitanos aún no había trascendido la elite en Curitiba; que ésta no se ha transformado en un problema sociopolítico colectivo (Oliveira, 1998). Sin embargo, esto está cambiando rápidamente.

Existen retos institucionales adicionales que dificultan la planificación metropolitana en Curitiba. Sólo la municipalidad y los gobiernos estatales en Brasil tienen poder para la toma de decisiones. La legislatura del estado es el órgano que legisla las regiones metropolitanas⁷³. Por tanto, las entidades metropolitanas como las mencionadas anteriormente, la COMEC y la ASSOMECA, no son órganos de decisión. En suma, no existe una estructura política capaz de confrontar el esquema de poder de las municipalidades y que logre algún tipo de gobierno metropolitano.

El tercer factor, que debilita la gobernabilidad y el modelo de planificación tecnocrática de Curitiba, es el incremento en la conciencia urbana y participación de la población en la última década. Desde el establecimiento de la democracia en Brasil, los gobiernos locales han sido forzados a abrirse a mayor participación ciudadana para legitimarse, sin embargo, Curitiba aún no ajusta su planificación urbana y modelos de gerencia para acomodar programas sustantivos de participación democrática. Por tanto, la participación pública de Curitiba hoy día todavía padece la hegemonía del poder del gobierno y la carga de los mitos populares tanto de la elite de planificación que ya sabe qué hacer, como de una ciudad ya planificada que no requiere cambios. Sin embargo, dado que el contexto político nacional ha cambiado en Brasil, y que el involucramiento de los ciudadanos en la planificación y gerencia están creciendo en muchas áreas urbanas del país, el mantenimiento de una gobernabilidad autocrática y corporativa en Curitiba no puede sostener por mucho más tiempo el aislamiento relativo con el cual la planificación urbana y la implementación han ocurrido en la ciudad desde la década de los años 1960. Por tanto, la resistencia del gobierno para entender y abrirse al debate público es un mecanismo de autodefensa que amenaza con debilitar la legitimidad de los logros alcanzados y el avance hacia las transformaciones urbanas que todavía requieren definirse y desarrollarse para preservar y mejorar la calidad de vida en la ciudad.

E. Conclusiones

El desarrollo del proyecto de planificación desde mediados de la década de los años 1960 en Curitiba ha estado formado principalmente por la conjunción de tres elementos: el aco-

73. Existen nueve regiones metropolitanas legalmente definidas en Brasil, una de las cuales es Curitiba, actualmente compuesta de 25 municipalidades. Las otras regiones metropolitanas son: São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belém y Fortaleza.

modamiento de diversos intereses alrededor de un único proyecto político; la promoción en los medios de comunicación y discursos políticos de una imagen particular de la ciudad; y la permeabilidad de algunas ganancias materiales para las clases de bajos recursos. Adicionalmente, existen por lo menos tres factores que están comenzando a causar algunas grietas en el modelo de planificación y gobernabilidad en Curitiba, amenazando con desinflar el nivel de reconocimiento logrado: el incremento en los problemas e iniquidades urbanas y metropolitanas; la deficiencia de estructuras institucionales y coordinación a nivel de planificación y gobernabilidad metropolitana; y el incremento de la participación y conciencia ciudadanas, que reclaman cambios.

La poca participación y su baja calidad están comenzando a deslegitimar el proceso de planificación y a desestabilizar el régimen de gobernabilidad. En las prácticas de gobernabilidad locales actuales, la interacción entre los líderes del gobierno y los grupos de ciudadanos aún no ha forjado en un diálogo creativo, respetuoso y productivo. El gobierno de Curitiba tendrá que ponerse a término con la necesidad de involucrar a los ciudadanos y a todas las entidades en el proceso de planificación en forma más amplia antes de que la dinámica de la sociedad pierda su momento. Se puede argumentar que ésta ya comenzó un proceso de declinación y deslegitimación.

Curitiba está en una encrucijada. La ciudad puede "dormirse en sus laureles", felicitándose a sí misma sobre los logros derivados de la implementación de su Plano Diretor y otras iniciativas urbanas de la década de los años 1970 y 1980, con lo que la pérdida de su vitalidad será rápida. O la ciudad puede tratar de mantener el perfil y dinamismo innovador que una vez merecidamente tenía, buscando una forma de desarrollar una ventaja competitiva para posicionarse estratégicamente dentro de las redes regional, nacional e internacional de la nueva economía global.

Se requiere un cambio en las premisas económicas y de participación y paradigmas de desarrollo por parte del gobierno, las entidades de planificación y la ciudadanía en Curitiba para reevaluar y renegociar su gobernabilidad y prioridades de desarrollo. La discusión debería promoverse en la población entera para explorar juntos las potencialidades reales de la ciudad para la construcción de nuevos caminos más sostenibles y equitativos hacia el futuro.

Bibliografía

- Berman, Marshall (1988). *All that is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity*. New York: Penguin Books USA Inc.
- Barthes, Roland (1989). *Mitologias*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Del Rio, Vicente (1992). "Urban design and conflicting city images of Brazil." *Special Series on Urban Design*. Cities. Butterworth-Heinemann Ltd. November.
- Dos Santos, Carlos (1985). "Para cada forma de dominação a utopia que merece". *Arquitetura Revista*. No. 3. Rio de Janeiro: FAU/UFRJ. (Trabalho apresentado na 33a. reunião annual da SBPC, Julho 1981).
- Firkowski, Olga (1998). "Curitiba e a Região Metropolitana." Palestra en Curso de Geografia. Universidade Federal do Paraná.
- Firkowski, Olga (1999). "O Processo Recente de Localização Industrial na Area Metropolitana de Curitiba: Concentração ou Desconcentração." In: *Sposito, Eliseu* (ed.) *Dinâmica Econômica, Poder e Novas Territorialidades*. Presidente Prudente SP: UNESP/GAsPPER: 137-151.
- Firkowski, Olga (2000). "A Pertinência da Nova Lei Diante da Necessidade de um Plano Diretor Metropolitano." Palestra proferida no Seminário "A Lei de Zoneamento de Curitiba em Debate", promovido pela Fundação Pedroso Horta, 12 e 13 de abril. *Cadernos de Gestão Pública*. nº 2. Curitiba: Fundação Pedroso Horta, PMDB-PR.
- Fukuda Hayakawa, Luri (1999). IPPUC, "The Urban Environment: Curitiba's Experience." *Presentation by architect of IPPUC in Oakland, CA*. April.
- Irazábal, Clara (1999). "Behind the scenes in wonderland: Re-Assessing Curitiba's planning model". *AULA: Architecture and Urbanism in Las Américas*. Vol. 1. Spring.
- Margolis, Mac (1992). *A City that Works*. World Monitor
- Moore, Mick (1993). "Introduction". *IDS Bulletin*. 24(1).
- Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke (1998). "Avaliação de Experiências em Planejamento de Cidades. Entrevistas Curitiba." Instituto Pólis. Curitiba,.

- Moura, Rosa and Thaís Kornin (2001). "(Des)Construindo o Discurso Eleitoral." *Unpublished*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Moura, Rosa e Maria de Lourdes Kleinke (1999) "*Caracterização das Regiões Metropolitanas Institucionalizadas*." IPEA/DEPRU/CGEPUR e UNICAMP/NESUR. 4v. (versão preliminar), ago.
- Moura, Rosa (2000). "Regulación de Uso del Suelo Urbano: Discusión Sobre el Caso de Curitiba." *Texto producido para el workshop "Law and Urban Space"*, promovido por el International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS), Cairo, junio.
- NASA, 2003. "2003 Earth Feature Story". <http://www.gsfc.nasa.gov/feature/2003/1212globalcities.html>
- Oliveira, Dennison de (1995). "*A Política do Planejamento Urbano: O Caso de Curitiba*." *PhD Dissertation in Social Sciences*. Unpublished. Campinas, São Paulo, Brazil: Universidade Estadual de Campinas.
- Oliveira, Deniison de (2000). "*Curitiba e o unito da cidade modelo*" Curitiba, Brazil. Editora UFPR.
- Prefeitura da Cidade de Curitiba (2004). <http://www.curitiba.pr.gov.br/pmc/ingles/Solucoes/Planejamento/index.html>.
- Ravinovitch, Jonas and Josef Leitman (1993). "Environmental innovation and management in Curitiba, Brazil". In: *Urban Management and the Environment*. Working Paper No. 1. UNDP/UNCHS [Habitat]/World Bank.
- Samek Jorge (1996). *A Curitiba do Terceiro Milenio*. Curitiba: Editora Palavra. Sánchez, Fernanda (1996). "O city marketing de Curitiba: Cultura e comunicação na construção da imagem urbana". In: *Del Rio, Vicente and Livia de Oliveira* (eds.). *Percepção Ambiental: A Experiencia Brasileira*. São Paulo: Studio Nobel/Editora da UFSCar.
- Sánchez, Fernanda (1997). *Cidade Espectáculo: Política, Planejamento e City Marketing*. Curitiba: Editora Palavra.
- Sánchez, Fernanda (2003). *A Reinvenção das Cidades para um Mercado Mundial*. Chapecó, SC, Brazil: Argos.

- Santos Neves, Lafaiete (1995). "Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba (1970-1990)." Unpublished. Dissertação de Mestrado apresentada a PUC-SP.
- Santos, Milton [1987] (1998). *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel. 4a. edição.
- Schwartz, Hugh (2004). *Urban Renewal, Municipal Revitalization: The Case of Curitiba, Brazil*. Falls Church, VA: Higher Education Publications.

Entrevistas

- Barz, Elton Luiz Historian. Miembro del Consejo de la Ciudad de PT. Entrevista del autor (1998).
- Del Rio, Vicente. Professor de la Universidad de Rio de Janeiro, Brasil. Entrevista del autor (1997).
- Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke. Profesional de IPARDES. Entrevista del autor (1998).
- Oliveira, Dennison de. Ph.D y Professor de History de la Universidad Federal de Paraná. Entrevista de Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke. "Avaliação de Experiências em Planejamento de Cidades. Entrevistas Curitiba." Instituto Pólis. Curitiba (1998).
- Samek, Jorge. Concejal de Curitiba. Partido de los Trabajadores. Entrevista del autor (1998).
- Sánchez, Fernanda. Candidata a Ph.D., Universidad de Sao Paulo. Entrevista del autor (1997).
- Santos Neves, Lafaiete. Entrevista de Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke. "Avaliação de Experiências em Planejamento de Cidades. Entrevistas Curitiba." Instituto Pólis. Curitiba (1998).
- Santos Neves, Lafaiete. Ph.D. en Ciencias Políticas. Activista política. Entrevista de Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke. "Avaliação de Experiências em Planejamento de Cidades. Entrevistas Curitiba." Instituto Polis. Curitiba (1998).

- Torres Galvão, Nelson. Líder de los empresarios inmobiliarios. Entrevista de Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke. "Avaliação de Experiências em Planejamento de Cidades. Entrevistas Curitiba." Instituto Polis. Curitiba (1998).
- Urban, Teresa. Ambientalista. Entrevista de Moura, Rosa and Maria de Lourdes Kleinke. "Avaliação de Experiências em Planejamento de Cidades. Entrevistas Curitiba." Instituto Pólis. Curitiba (1998a).
- Urban, Teresa. Ambientalista. Entrevista del autor (1998b).

